Utlåtande GrUU 30/2016 rd– RP 97/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården (RP 97/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Päivi Salo, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsdirektörens ställföreträdare, lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Raija Huhtanen
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården.

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslagets förhpållande till bestämmelserna i grundlagens 19 § om sociala rättigheter och hur de tryggas på ett jämlikt sätt, skyldigheten enligt grundlagens 22 § för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheternaoch de mänskliga rättigheterna tillgodoses, egendomsskyddet och avtalsfriheten enligt grundlagens 15 § samt principen om kommunal självstyrelse enligt grundlagens 121 §.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förslag

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården.

Enligt 1 § är syftet med lagen att vid beredningen av servicestrukturreformen inom social- och hälsovården skapa förutsättningar för att trygga ordnandet av social- och hälsovården på lika villkor och på ett ekonomiskt effektivt sätt genom att begränsa de av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar som är oändamålsenliga med tanke på social- och hälsovårdens servicesystem.

Enligt propositionsmotiven (s. 5) har det under servicestrukturreformens gång inom social- och hälsovården (nedan även social- och hälsovårdsreformen) i flera kommuner och samkommuner fattats beslut som syftar till att servicestruktur, personal, fastigheter, egendom och andra helheter som gäller ordnandet av social- och hälsovårdstjänster ska bevaras i sin nuvarande form inom det egna området eller som syftar till att främja att en så stor del som möjligt av social- och hälsovårdens resurser binds till den egna kommunens område. I motiveringen sägs det vidare (s. 6) att allt fler kommuner och samarbetsområden anskaffat så gott som alla de tjänster som hör till ordnandet av social- och hälsovården av privata tjänsteproducenter, och lämnat kvar vissa uppgifter i anslutning till utövande av offentlig makt på sig själva. Denna typ av så kallade totala utläggningar pågår också för tillfället. I nästan alla sjukvårdsdistrikt bereds eller pågår stora byggprojekt och i kommunerna bereds eller pågår många byggprojekt som gäller social- och hälsovården (s. 7).

Regeringen menar att det inom den kommande servicestrukturen finns ett klart behov att se över de tidigare avtalsarrangemangen (s. 7). De aktörer som i framtiden har ansvar för att ordna tjänsterna ska inte bli ansvariga för egendom som är oändamålsenlig med tanke på den framtida serviceproduktionen eller för skulder från sådana investeringar, menar regeringen.

I förslaget till 2 § beskrivs lagens tillämpningsområde så att den ska gälla vissa avtal (1 mom.), ordnande av vissa i lagen nämnda tjänster (2 mom.) och dessutom definieras lagens förhållande till vissa andra lagar (3 mom.).

Förslaget till 3 § gäller avtal med privata tjänsteproducenter samt avtal om hyres- eller annan nyttjanderätt till byggnader och lokaler medan 4 § innehåller bestämmelser om investeringar i byggnader. I 5 § sägs det att om en rättshandling enligt 2–4 § har företagits i strid med denna lag, är avtalet från och med den 1 januari 2019 inte bindande för den som har organiseringsansvar för social- och hälsovården.

Grunderna för utskottets överväganden

De bestämmelser som nu föreslås för att begränsa kommunernas och samkommunernas handlingsfrihet är relevanta med avseende på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen som tryggas i 121 § i grundlagen och för avtalsparternas vidkommande med avseende på bestäm-

melsen i 15 § i grundlagen om egendomsskydd och det skydd för berättigade förväntningar som avtalsfriheten är kopplad till.

Propositionen innehåller sakliga motiv till lagstiftningsordningen. Grundlagsutskottet omfattar i många hänseenden dessa motiveringar och anför därför utöver några allmänna synpunkter endast vissa kommentarer om lagens tydlighet och exakthet.

Regeringens avsikt är att senare lämna ett förslag till lag om hur ansvaret för att ordna social- och hälsovården ska övergå från kommunerna och samkommunerna till den organisation som bygger på en indelning i landskap. Den föreliggande propositionen baserar sig på att man i kommunernas och samkommunernas verksamhet har kunnat skönja strävanden att bevara den nuvarande servicestrukturen eller binda mera betydande resurser än för närvarande till det egna området — något som skulle försvaga hela reformen och försvåra genomförandet. Det handlar alltså om en nödvändig fredningstid för att genomföra reformen under vilken man vill förhindra åtgärder som står i konflikt med reformens mål.

Enligt grundlagsutskottets tidigare bedömningar finns det vägande skäl för en revidering av social- och hälsovårdstjänsterna. Dessa skäl anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna och talar för att ansvaret för att ordna och producera social- och hälsovårdstjänster läggs över på aktörer som är större än de enskilda kommunerna (se GrUU 75/2014 rd, s. 2/I och GrUU 67/2014 rd, s. 3—4). Dessutom har utskottet konstaterat att de betydande förändringsfaktorer som påverkar finansieringsbasen för de offentliga finanserna, såsom den pågående förändringen av befolkningsstrukturen, förutsätter effektiva åtgärder för att i framtiden säkerställa bl.a. rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen (GrUU 20/2013 rd, s. 3). Utskottet anser det viktigt att genom den planerade strukturreformen inom social- och hälsovården trygga medborgarnas social- och hälsovårdstjänster på lika grunder i hela landet.

Den kommunala självstyrelsen som är lagfäst i grundlagens 121 § syftar till att säkerställa kommuninvånarnas rätt att bestämma om den egna kommunens förvaltning och ekonomi. Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (se t.ex. GrUU 67/2014 rd, s. 5.)

Grundlagens egendomsskydd säkrar också varaktigheten i ett avtalsförhållande, även om förbudet mot retroaktiva ingrepp i avtalsförhållanden i grundlagsutskottets praxis inte har varit absolut (se. t.ex. GrUU 42/2006 rd, GrUU 63/2002 rd och GrUU 37/1998 rd). Skyddet för kontinuiteten i förmögenhetsrättsliga rättshandlingar bottnar i tanken att skydda rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor (se t.ex. GrUU 42/2006 rd, GrUU 21/2004 rd och GrUU 33/2002 rd). Grundlagsutskottet har i allmänhet ansett att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållandet är bestående och att dessa frågor därför inte kan regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad (GrUU 42/2006 rd och GrUU 21/2004 rd). Utskottet har bedömt också detta slag av reglering som ingriper i egendomsskyddet i relation till de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, däribland lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (se sammanfattningsvis GrUU 36/2010 rd).

Grundlagsutskottet menar att regleringen inte är avsedd att vara retroaktiv. Utskottet anser att den föreslagna temporära regleringen med hänsyn till dess godtagbara syfte, proportionalitet och avgränsade omfattning inte utgör ett problem med avseende på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen. Detsamma gäller förhållandet till egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Begränsningarna baserar sig på ett med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna godtagbart syfte och eftersom begränsningarna är rätt obetydliga kan de även anses uppfylla kravet på proportionalitet.

Bedömning av enskilda författningsförslag

Avtal med privata tjänsteproducenter samt avtal om hyres- eller annan nyttjanderätt till byggnader och lokaler

Enligt 3 § i lagförslaget ska kommuner och samkommuner i avtal som de ingår med privata tjänsteproducenter och i avtal om hyres- eller annan nyttjanderätt till byggnader och lokaler, vilka ingås efter ikraftträdandet av lagen och är i kraft efter 2018, inkludera ett avtalsvillkor enligt vilket den som har lagstadgat organiseringsansvar för social- och hälsovården har rätt att säga upp avtalet under år 2019 så att det slutar gälla tolv månader från uppsägningen.

I 2 mom. finns närmare bestämmelser om i vilka situationer avtalsvillkoret måste finnas med när det är fråga om avtal som ingås med privata tjänsteproducenter. Dessutom föreskrivs det om förfarandet och villkoren för uppsägning av avtal. Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att föreslagna 2 mom. är så formulerat att det inte täcker in avtal om hyres- eller annan nyttjanderätt till byggnader och lokaler.

Föreslagna 3 mom. utvidgar skyldigheten att ta in ett sådant villkor som avses i 1 mom. också i avtal som ingåtts före ikraftträdandet av denna lag, om avtalet till väsentlig del ändras efter ikraftträdandet.

Grundlagsutskottet menar att det är svårt att bilda sig en komplett uppfattning om innehållet i 3 §. Avsikten med 1 mom. är att föreskriva om skyldigheten att ta in ett uppsägningsvillkor i en viss typ av avtal medan man i 2 mom. preciserar i vilka situationer skyldigheten aktualiseras när man ingår avtal med privata serviceproducenter. Enligt propositionsmotiven har de föreslagna bestämmelserna ingen retroaktiv verkan men när slutet av 2 mom. gäller förfarandet och villkoren för att säga upp avtal kan detta enligt grundlagsutskottet endast tolkas så att regleringen av förfarandet och villkoren för uppsägning i slutet av 2 mom. endast gäller uppsägning på grundval av ett sådant avtalsvillkor som det nu föreslås att ska tas in i lagen.

Grundlagsutskottet anser att det med hänsyn till skyddet för den kommunala autonomin inte kan anses strida mot kravet på proportionalitet att kommuner och samkommuner åläggs att ta in ett uppsägningsvillkor i avtal som ingås. Med tanke på egendomsskyddet i grundlagens 15 § är det relevant att en avtalspart alltid kan överväga om den är beredd att binda sig vid ett avtal som innehåller ett sådant uppsägningsvillkor som det här är fråga om.

För att bestämmelserna ska vara distinkta bör social- och hälsovårdsutskottet överväga om paragrafens struktur kan förtydligas så att det blir klart i vilka situationer de olika momenten ska till-

lämpas. Grundlagsutskottet ser att detta kan göras exempelvis så att slutet av 2 mom. om uppsägning av avtal flyttas till ett eget 4 mom. efter bestämmelsen om skyldigheten att ta in ett uppsägningsvillkor. Ordalydelsen borde dessutom preciseras så att den motsvarar propositionsmotiven, som säger att bestämmelserna om uppsägning enbart gäller uppsägning på grundval av ett sådant avtalsvillkor som nu föreslås bli obligatoriskt, men inte i andra situationer. Utformningen av 3 mom. måste dessutom ses över så att dess förhållande till 2 mom. är entydigt.

Enligt 3 § 2 mom. är en förutsättning för att ett avtal med en privat serviceproducent ska kunna sägas upp bland annat att avtalet enligt utlåtande från Institutet för hälsa och välfärd inte är ändamålsenligt med tanke på klientens och patientens valfrihet. Innehållet i begreppet valfrihet behandlas inte alls i detaljmotiveringen till bestämmelsen (s. 16). I den allmänna motiveringen sägs det (s. 5) att i samband med social- och hälsovårdsreformen ”kommer det att skapas en valfrihetslagstiftning som gör det möjligt för användaren att själv välja tjänsteproducent inom offentliga, privata och tredje sektorn.” Grundlagsutskottet menar att klientens och patientens valfrihet är en vag uppsägningsgrund eftersom det tills vidare inte finns någon lagstiftning om sådan valfrihet.

I vissa fall kan tillämpningen av uppsägningsvillkoret dessutom, t.ex. beroende på tidpunkten, bli ett problem eftersom uppsägningen uttryckligen är kopplad till ett utlåtande från Institutet för hälsa och välfärd. Grundlagsutskottet påpekar att ett sådant utlåtande i allmänhet inte är ett överklagbart beslut. Enligt artikel 11 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse ska de lokala myndigheterna ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om lokal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen. Social- och hälsovårdsutskottet bör överväga att ersätta passusen om utlåtande från Institutet för hälsa och välfärd med en bestämmelse om ett beslut vars lagenlighet kan föras till förvaltningsdomstolen för prövning.

Investeringar i byggnader

I förslaget till 4 § föreskrivs att en kommun eller samkommun inte får ingå sådana förbindelser om investeringar i byggnader som används inom social- och hälsovården för vilka de totala kostnaderna exklusive mervärdesskatt överstiger fem miljoner euro. Enligt 2 mom. kan social- och hälsovårdsministeriet bevilja dispens för investeringsavtal. Dispens kan beviljas om investeringen är motiverad för att trygga tillgången till tjänsterna och den är behövlig med tanke på områdets servicestruktur.

Ett beslut om dispens knyts med andra ord till regeringens redan beslutade och framtida riktlinjer för målen med reformen (RP, s. 17). Förutsättningarna för att dispens ska kunna beviljas blir därmed mycket öppna. Grundlagsutskottet anser att det särskilda villkor som redan ingår i förslaget och som kräver att investeringen ska vara behövlig med tanke på områdets servicestruktur uppfyller de krav som kan ställas på regleringen.

När lagstridiga avtal upphör att vara bindande

I 5 § sägs det att om en rättshandling enligt 2–4 § har företagits i strid med denna lag, är avtalet från och med den 1 januari 2019 inte bindande för den som har organiseringsansvar för social- och hälsovården.

Grundlagsutskottet påpekar att den egenskapen att ett avtal upphör att vara bindande endast gäller den aktör som vid den tidpunkt som nämns i bestämmelsen har organiseringsansvar för social- och hälsovården. Bestämmelsen kan uppfattas så att den part som ursprungligen ingått avtalet, t.ex. en kommun eller dess avtalspart, trots allt skulle vara bunden av det lagstridiga avtalet. Detta torde inte vara avsikten med bestämmelsen och grundlagsutskottet påpekar därför att den bör preciseras så att den motsvarar sitt syfte.

Uppföljning

Grundlagsutskottet framhåller vikten av att noggrant följa lagförslagets konsekvenser och att genast ingripa i eventuella missförhållanden om det visar sig att lagen är problematisk med avseende på de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagens 6 och 19 §, om lagen visar sig fungera illa eller om den fortsatta beredningen av servicestrukturreformen ger anledning att omvärdera lagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 14.6.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.